

El conflicto por el territorio

ELa ocupación y uso del territorio colombiano ha sido un proceso conflictivo y violento, en el que ha jugado un papel determinante el esfuerzo de las élites por sujetar la mano de obra al servicio del régimen del latifundio, así como la reacción campesina de colonizar espacios de fuga donde pudiera liberarse del monopolio de la tierra y realizar proyectos independientes de acumulación económica. El orden social se ha estructurado en torno de esta tensión entre el latifundio y la colonización, con un campesinado medio de vertientes y una población minifundista en constante disminución.

Las distintas etapas de ocupación del territorio han desplazado geográficamente los epicentros de los conflictos agrarios regionales, en los que han sido poco eficaces las intervenciones del poder central. La ocupación colonial española se estableció sobre las áreas más densamente pobladas por comunidades indígenas, y el régimen de poder descansó en el reparto de indios y la concesión real de mercedes de tierras a los españoles. La catástrofe demográfica que siguió a la conquista contrajo la frontera del territorio ocupado en el país e hizo más escasa y valiosa la mano de obra. La ocupación posterior tuvo como escenarios iniciales los altiplanos andinos más densamente poblados por pueblos indígenas de Nariño, Cauca, Cundinamarca y Boyacá, el litoral atlántico y algunas riberas del río Magdalena que controlaban el paso hacia el interior del país.

A raíz de este primer impacto colonizador ocurrieron dos procesos complementarios, cuyas huellas determinan aún hoy las grandes estructuras agrarias del país. Primero, el mestizaje de indígenas, españoles y africanos hizo inoperantes las fronteras de las reducciones de indios y de las haciendas, y dio origen a una ocupación campesina en las tierras de los altiplanos y valles andinos del sur y del oriente del país. El segundo proceso fue la secular expansión de las haciendas ganaderas de la Costa Atlántica y de los grandes valles interandinos del Magdalena y el Cauca, que subordinó a la población campesina a las tareas de desmonte de bosques y siembra de pastos. Cuando el desmonte acabó con los bosques naturales de la Costa Atlántica y los valles andinos a mediados del siglo XX, para expandir la ganadería extensiva, el campesinado trashumante perdió su precaria vinculación con la tierra y migró a áreas marginales de colonización o se aglomeró en las ciudades.

A fines del siglo XIX y comienzos del XX se desarrolló la colonización de las tierras templadas de las tres cordilleras, que tuvo en el cultivo de café su impulso económico más fundamental. Este proceso, cuyo resultado más notable fue la expansión antioqueña hacia el viejo Caldas, el Valle y el Tolima, configuró una estructura de propiedad más equitativa que la de los altiplanos y valles interandinos. La gran crisis política de mediados de siglo XX escondió numerosos conflictos locales por la propiedad territorial en áreas cafeteras de la región antioqueña. La Violencia entre 1946 y 1964 removió toda la estructura de tenencia de la tierra de muchas regiones andinas y originó una nueva corriente migratoria hacia las ciudades y las zonas actuales de colonización.

El último proceso de ocupación territorial desde mediados del siglo XX es la colonización que se extiende desde el piedemonte de las tres cordilleras. Son áreas activas de colonización las grandes regiones de los ríos Orinoco y Amazonas, los valles de los ríos Patía, San Juan y Atrato, la

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG
EN COLOMBIA
– FESCOL–

Con el apoyo de:

gtz

Por encargo de:
 Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Proyecto: Reconstrucción del estado de derecho en las regiones
Eje temático: Demografía y poblamiento del territorio
Autor: Alejandro Reyes Posada

En toda su historia, el Estado ha ejercido su poder en las ciudades y regiones integradas a su influencia, en medio de grandes espacios y corredores donde hay vacíos de poder estatal y donde la población ha creado formas elementales de autoridad social, casi siempre descansando en la fuerza organizada de bandas armadas y fuerzas rebeldes.

región de Urabá, las estribaciones de las serranías de San Lucas, San Jerónimo y Ayapel, la Sierra Nevada de Santa Marta, el valle del Magdalena Medio y las estribaciones de las sierras del Catatumbo y de Perijá.

En toda su historia, el Estado ha ejercido su poder en las ciudades y regiones integradas a su influencia, en medio de grandes espacios y corredores donde hay vacíos de poder estatal y donde la población ha creado formas elementales de autoridad social, casi siempre descansando en la fuerza organizada de bandas armadas y fuerzas rebeldes.

Esta breve reseña de los procesos de ocupación territorial deja al descubierto una constante de conflictividad social derivada de la debilidad del centro político del país, del atraso político de las regiones y de la mala regulación de los derechos de propiedad territorial. El control de esta precaria regulación ha permitido a las élites agrarias mantener los privilegios asociados a la propiedad extensiva de la tierra, sin cumplir las obligaciones correspondientes como encargadas de la productividad del trabajo y los recursos naturales, y como responsables de contribuir a los gastos del Estado con el pago de tributos proporcionales a su capital. En el otro extremo, la precariedad de los derechos territoriales de los campesinos, los indígenas y los negros los ha hecho siempre vulnerables al despojo de la tierra y a la expulsión hacia ciudades y frentes de colonización y, fundamentalmente, les ha impedido capitalizar su trabajo en la tierra como medio de producción.

Una lectura rápida de lo que ha ocurrido en las relaciones del campesinado con el territorio durante el conflicto armado de las últimas décadas aporta los datos fundamentales del problema de la tierra. Durante la violencia de mitad del siglo XX los territorios más afectados fueron las vertientes andinas de la región central y occidental y los Llanos Orientales, mientras en la violencia de los ochenta y noventa fueron las regiones dominadas por el latifundio en la región Caribe, Urabá, el Magdalena Medio, el piedemonte de la Cordillera Oriental y los valles del sur-occidente andino. Estas regiones incluyen tanto las viejas estructuras de la ganadería extensiva como las tierras de frontera donde se reproduce el nuevo latifundio periférico con el subsidio de los cultivos ilícitos, que actúan como precursores de la ganadería extensiva.

En las primeras, especialmente en la región Caribe, los grandes hacendados, para evitar la reforma agraria, expulsaron durante los sesenta a la población de arrendatarios que habían desmontado la selva para sembrar pastos. Con ello violaron un acuerdo ancestral que había permitido una economía de subsistencia nómada al campesinado costeño, después de haber sido despojado de las tierras comunales por el cercamiento y expansión de las haciendas ganaderas. Por eso la ANUC convocó más de un millón de afiliados, que buscaron regresar a la tierra que cultivaban y mediante invasiones presionaron una modesta distribución de tierras con la mediación del gobierno a comienzos de los setenta.

En los setenta, las guerrillas en crecimiento no lograron expandirse a las regiones de latifundio donde hubo una fuerte organización campesina, cuyos dirigentes prefirieron siempre la vía reformista de integrarse a los beneficios de la acción estatal. Las élites agrarias, en cambio, dominadas por el sector más atrasado y feudal, consideraron que la organización campesina era el mayor riesgo subversivo y lograron destruirla con una combinación de todas las formas de represión al final de los setenta. En las regiones de latifundio y de colonización el ambiente político quedó despejado para la expansión guerrillera de los ochenta, mientras el Estado desmontaba sus mecanismos de intervención agraria. En los setenta se perdió la oportunidad de reformar la tenencia de la tierra en forma pacífica, y se prefirió afrontar por la vía armada la incipiente amenaza guerrillera, cuyos efectivos no pasaban de 1.000 personas en 1978, y que en 1982, luego de ser alimentada con la persecución militar a los dirigentes populares, llegó a 4.000 combatientes.

Las guerrillas, especialmente las Farc, se hicieron fuertes durante los setenta en las grandes regiones de colonización como el Urabá, el Magdalena Medio y el piedemonte oriental, donde llenaron el vacío de Estado en un contexto inherentemente conflictivo por la ausencia de reglas y autoridad. En esas regiones las guerrillas han cumplido funciones económicas y políticas de regulación de los mercados ilícitos y del orden social, y han capturado rentas del narcotráfico para financiar sus operaciones. En ellas se encuentra una gran parte de su base de apoyo y, por tanto, de su capacidad de representación de intereses sociales en una mesa de negociación de paz. La expansión de cultivos ilícitos es sólo la última forma de supervivencia marginal de un campesinado

que ha colonizado selvas vírgenes desde hace más de seis décadas, como alternativa frente a un monopolio creciente de las mejores tierras y al fracaso de la reforma agraria de los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Para los campesinos la coca resultó ser el único producto rentable en el mercado internacional que podía sembrarse en la frontera agraria, donde el impuesto a la distancia impide cualquier otro cultivo. Por eso han fracasado todos los intentos de generar un desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos en tierras amazónicas marginales al mercado. El problema no es el producto escogido, sino el territorio donde se cultiva, pues para tener éxito se requiere sembrar donde exista infraestructura de transporte y acceso al mercado. La única solución de fondo a los cultivos ilícitos campesinos es la relocalización de los cultivadores a tierras incorporadas al mercado agrario, donde el país ha acumulado inversión en infraestructura y servicios durante décadas. Se trata de frenar la colonización de los bosques amazónico y pacífico y de inducir el retorno del frente de cultivadores de coca a las tierras subutilizadas dentro de la frontera agraria, igual que revertir la colonización amapolera de tierras altas, proveedoras del agua, para reasentar campesinos en los valles productivos y comunicados con el mercado.

En el otro polo del negocio, el de los capos de la droga, la rápida acumulación de capital los llevó a convertirse en grandes terratenientes en 490 municipios de las mejores tierras del país y, en las principales regiones, en entusiastas señores de la guerra para proveer su seguridad contra las guerrillas¹. Los dueños tradicionales inflaron los precios de la tierra y al vender se deshicieron también del conflicto con los campesinos y de la amenaza de secuestro por las guerrillas. El relevo de propietarios no significó el surgimiento de una nueva élite empresarial en el campo y en cambio sí agravó la violencia contra los campesinos envueltos en conflictos por tierra. Muchos narcotraficantes han sido capturados, extraditados o muertos, y sus tierras están en manos de terceros, sin experiencia agraria, o sometidas al proceso de extinción del dominio. El efecto territorial de la compra de tierras por narcotraficantes fue aumentar notablemente la concentración de la propiedad en grandes fincas, desplazar élites agrarias y reforzar una pauta ineficiente de subutilización de la tierra en ganadería extensiva, a expensas de la conservación y la agricultura.

Las guerrillas aprendieron pronto la rentabilidad de una organización especializada en el ejercicio de la violencia para capturar rentas de la población, empezando por los grandes propietarios y empresarios agrarios, y extremaron la tasa de depredación hasta hacerla insoportable. El despojo de tierras se ensañó contra los verdaderos empresarios del campo, mientras los grandes propietarios ausentistas pagaron vacunas generosas a las guerrillas y lograron incluso, en muchos casos, que estas protegieran sus tierras contra colonos o invasores.

Comenzando en el Magdalena Medio, en Urabá-Córdoba y en el Meta, la reacción de los grandes propietarios, auspiciada por la invitación de la fuerza pública y el patrocinio de políticos y empresarios, fue la creación de las autodefensas, que se ocuparon de limpiar las regiones de campesinos influidos por las guerrillas desde principios de los ochenta. Cuando crecieron los costos de mantener tropas y se agotaron los fondos de los aportes iniciales, algunos de los principales capos de empresas narcotraficantes, que habían comprado tierras en esas regiones, asumieron la financiación y el liderazgo militar de sus ejércitos privados.

A partir de las experiencias de los ochenta, creció la demanda por servicios de seguridad en el campo y surgieron organizaciones regionales en todas las áreas de acción guerrillera. Se establecieron tarifas anuales por hectárea protegida y pronto las autodefensas fueron tan rentables o más que las guerrillas. Al no distinguir a su enemigo entre la población, se especializaron en realizar masacres selectivas que enviaban un mensaje claro a los simpatizantes o colaboradores de las guerrillas. Para ellas, quienes huían de la región confesaban ser proclives a las guerrillas y con los restantes se organizaban las autodefensas locales.

1 La cifra proviene del estudio de Alejandro Reyes Posada, «Compra de tierras por narcotraficantes», en *Drogas Ilícitas en Colombia*, editor Francisco Thoumi, Bogotá, Planeta, 1996. El estudio presenta los resultados de una encuesta con expertos en finca raíz y mercado de tierras realizada en las capitales departamentales, que identificó compras de fincas por narcotraficantes en 309 municipios. A éstos se deben sumar los 92 municipios adicionales donde la Fiscalía había realizado extinciones de dominio de fincas hasta 2005. Véase Alejandro Reyes Posada y Liliana Duica Amaya. *La extinción de dominio de tierras rurales en Colombia*, Ceed, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.

La única solución de fondo a los cultivos ilícitos campesinos es la relocalización de los cultivadores a tierras incorporadas al mercado agrario, donde el país ha acumulado inversión en infraestructura y servicios durante décadas.

El país tiene hoy, potencialmente, un gran fondo de tierras que, mediante una activa política de clarificación y extinción del dominio, podrían quedar a disposición del campesinado desplazado y sin tierras, para hacer un verdadero ordenamiento social de la propiedad.

El desplazamiento como arma de guerra ha sido usado extensamente en Colombia por las guerrillas y los grupos de autodefensa, y el robo de la tierra como botín les ha permitido repoblar regiones campesinas con refugiados desplazados por el adversario y, además, ha logrado transformar a sus principales líderes militares en grandes propietarios. Muchos hacendados que pagaban seguridad vieron también robadas sus tierras o fueron obligados a regalar sus propiedades a los jefes de las guerrillas y las autodefensas.

La competencia por el control de territorios con las guerrillas, especialmente con las Farc, obligó a las iniciales autodefensas a entrar de lleno al negocio del narcotráfico y, por tanto, a quedar atrapadas, como las guerrillas, en las tensiones del doble rol de ser empresas ilegales regidas por el lucro y escuadrones armados regidos por las leyes de la guerra. Si en la primera etapa de confrontación entre guerrillas y autodefensas se podía afirmar que quien controlaba militarmente el territorio ganaba las rentas de la coca, en la siguiente fase quien controlara las rentas de la coca definía la guerra a su favor, y con ella la apropiación forzada de la tierra como botín de guerra.

Así lo entendieron los adversarios, que aprovecharon la destrucción de los grandes carteles, y la consecuente reorganización del negocio durante los noventa, para dominar todo el proceso de cultivo y procesamiento, mientras las empresas narcotraficantes se especializaron en el contrabando de exportación y la distribución. Si los primeros narcos compraron a sobreprecio a los grandes hacendados, las autodefensas y las guerrillas expropiaron por la fuerza a sus adversarios sociales y crearon una nueva capa de propietarios enriquecidos por la violencia de robo de la guerra.

La recuperación del territorio por la fuerza pública ha comenzado a detener estos procesos de expulsión forzada de la población y ha permitido, en algunas regiones, el retorno de sus habitantes. La gran mayoría de los desplazados, sin embargo, sufre los rigores de la tugurización en ciudades y pueblos mayores y la pérdida del patrimonio familiar que les permitía subsistir con dignidad.

En síntesis, el paisaje agrario ha sido transformado por el conflicto armado y el narcotráfico en la dirección de una mucha mayor concentración de la propiedad, un acelerado desplazamiento y empobrecimiento de los pequeños campesinos, una mayor subutilización de la tierra en ganadería extensiva y una reducción de la agricultura comercial y campesina. Estos procesos, además, generan reacciones en cadena en las poblaciones grandes y ciudades de todo el país, pues la acumulación de refugiados tarda una generación en incorporarse productivamente a la economía urbana, y, mientras tanto, desborda la capacidad estatal de provisión de servicios básicos como seguridad, reparación a las víctimas y provisión de condiciones mínimas de vida.

El cambio más profundo, sin embargo, fue la ruptura masiva de la legalidad de la propiedad territorial en muchas regiones, producto del robo con violencia o del enriquecimiento ilícito. Como el Estado es el garante último de la propiedad, que es una relación social que impone a las autoridades la obligación de clarificar, titular y ordenar para el bien común de la sociedad, el nuevo mundo creado por décadas de guerra y narcotráfico, que comparten victimarios y víctimas, ha resultado seriamente desordenado e improductivo, jurídicamente ilegítimo, socialmente injusto, semillero de conflictos sociales violentos, y ese es el problema que debe ser resuelto para que el Estado recobre el dominio sobre el territorio, para que se pueda aprovechar el verdadero potencial productivo del campo, para que la política de seguridad sea sostenible y para que los acuerdos de paz conduzcan a la reconciliación.

Si la defensa del monopolio de la tierra descansó siempre en el principio de la propiedad privada, estatuido como pilar del orden social y derecho fundamental del individuo, hoy el monopolio de la tierra carece de tan nobles justificaciones y, al contrario, funda sus pretensiones de legalidad en la violencia de robo y en el lavado de ganancias del enriquecimiento ilícito. Por eso el país tiene hoy, potencialmente, un gran fondo de tierras que, mediante una activa política de clarificación y extinción del dominio, podrían quedar a disposición del campesinado desplazado y sin tierras, para hacer un verdadero ordenamiento social de la propiedad. Los narcotraficantes y los violentos hicieron la mitad del trabajo al concentrar más la propiedad, y corresponde al Estado hacer la otra mitad, distribuirla para compensar a las víctimas del desarraigo y para hacer una sociedad agraria menos injusta y violenta.

Más de la mitad de los tres millones de desplazados por violencia abandonaron sus tierras presionados por grupos paramilitares, que se apropiaron de ella, como botín de guerra, y las

asignaron a sus protegidos para recomponer una base social. Comprar barato donde hay guerrilla, aportar la seguridad privada y valorizar la propiedad se volvió un gran negocio, que combinó el poder económico y el uso privado de la fuerza, los dos recursos privilegiados al alcance de mafias y grandes hacendados. De esta forma, la apropiación de la tierra y el escalamiento de la guerra llegaron a ser empresas paralelas, que se alimentaron una a otra. Los campesinos han sido las principales víctimas en ambos casos, y el costo de su derrota lo pagan primero ellos y luego el resto de la sociedad. Hoy casi todas las ciudades colombianas tienen grandes áreas de refugiados por violencia, dispuestos a ser parte de la informalidad en todas sus manifestaciones para sobrevivir, pero que igualmente buscan construir un proyecto de vida que los integre a la sociedad urbana en condiciones productivas.

Sólo puede aplicarse una política estatal sobre el territorio allí donde se logra neutralizar el poder de los señores de la guerra. En otras palabras, equilibrar las oportunidades de vida entre los muy ricos propietarios rentistas, antiguos y nuevos, y la gran masa campesina despojada, requiere que el Estado recobre el dominio militar, político y administrativo sobre su territorio para que proteja la propiedad legítima y recupere para la nación la ilegítima, asegure los derechos territoriales a los campesinos, proteja las reservas naturales, los territorios indígenas y negros, y aumente la productividad agraria y la eficiencia de las comunidades y del Estado local.

La realidad es que el problema de la tierra hoy en Colombia está íntimamente ligado al problema de la fragmentación del dominio territorial, que el Estado intenta recuperar de las manos de guerrillas y paramilitares. La solución no es una reforma agraria, sino una nueva pauta de ordenamiento de la población en el territorio, que invierta la dirección de los flujos migratorios y aumente la densidad de la población campesina en las tierras mejor integradas al mercado y con mayor aptitud de suelos para la agricultura intensiva, mientras urbaniza la población desplazada que se concentra en capitales y poblaciones intermedias.

Colombia no necesita expandir más la frontera agropecuaria, sino usar mejor las tierras incorporadas. Hay 21,5 millones de hectáreas aptas para agricultura y sólo usa 4,4 millones; tiene sólo 14,2 millones de hectáreas aptas para ganadería y ocupa en ella 41,2 millones, y los restantes 65,4 millones están en bosques². Una tercera parte de la tierra incorporada a la economía está subutilizada y otra tercera parte sobreutilizada y erosionada. Sólo una tercera parte del área está adecuadamente aprovechada porque admite ganadería extensiva y se emplea para ella, como ocurre en los Llanos Orientales³. El país debe cerrar su frontera agropecuaria mediante la ampliación del área protegida de la colonización, que debe comprender los parques y reservas naturales, las reservas indígenas y los territorios de comunidades negros.

Los 37.400 propietarios de fincas mayores de 200 hectáreas, que en conjunto poseían 16'800.000 hectáreas en 1984, aumentaron a 47.000 propietarios de un área total de 51'500.000 en 2000. En el otro extremo, 2'100.000 familias campesinas con predios inferiores a 20 hectáreas, que ocupaban 3 millones de hectáreas en 1984, aumentaron a 3'100.000 familias, que ocuparon un área de 7 millones de hectáreas en 2000, según los cálculos de Salomón Kalmanovitz.⁴ Promediando las fuentes de datos, 600.000 familias desplazadas perdieron 4 millones de hectáreas en las dos últimas décadas. El aumento desmedido del área total de la gran propiedad ha ocurrido por dos vías principales ya mencionadas: el lavado de dineros del narcotráfico y la apropiación violenta por los grupos armados ilegales, en cabeza de comandantes paramilitares y guerrilleros.

Colombia ha expandido su frontera agropecuaria mucho más allá de las necesidades de tierras para la producción, pero la gran mayoría de los mejores suelos agrícolas son reservas de ganadería extensiva, que se poseen por razones especulativas distintas a la producción y en conflicto con los usos socialmente deseables de los recursos. La inequidad se consolida con la mayor concentración de la propiedad en áreas donde el país ha invertido más en la creación de infraestructura, mientras la mayor población ocupa la frontera de tierras más pobres y menos dotadas de infraestructura y servicios. Resulta más económico y de mayor impacto distributivo aumentar

La solución no es una reforma agraria, sino una nueva pauta de ordenamiento de la población en el territorio, que invierta la dirección de los flujos migratorios y aumente la densidad de la población campesina en las tierras mejor integradas al mercado y con mayor aptitud de suelos para la agricultura intensiva, mientras urbaniza la población desplazada que se concentra en capitales y poblaciones intermedias.

2 Salomón Kalmanovitz y Enrique López Enciso. Distribución, narcotráfico y conflicto, Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 12 de febrero de 2007, cuadro 37.

3 Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Atlas de Colombia*, ed. 2002, p. 162 ss.

4 Kalmanovitz, op. cit.

Resulta más económico y de mayor impacto distributivo aumentar la densidad de productores agrarios donde está el capital social, que construirlo a un alto costo en regiones alejadas del mercado y de la presencia institucional del Estado. Extender la infraestructura hacia áreas marginales de frontera agraria equivale hoy a subsidiar al narcotráfico.

la densidad de productores agrarios donde está el capital social, que construirlo a un alto costo en regiones alejadas del mercado y de la presencia institucional del Estado. Extender la infraestructura hacia áreas marginales de frontera agraria equivale hoy a subsidiar al narcotráfico.

Por lo tanto, los conflictos de uso de los suelos deben ser resueltos mediante la conservación ambiental de los bosques y las áreas montañosas con pendientes pronunciadas, donde no debe haber agricultura ni ganadería; con la intensificación del uso en agricultura, tanto empresarial como campesina, en las tierras aptas para ella, y con la especialización de la ganadería en las tierras cuya vocación natural lo aconseje, donde no hay aptitud para la agricultura. El mejor uso ambiental del territorio, de acuerdo con su vocación natural, es hoy el marco esencial de referencia para fundamentar una mejor distribución de la población en el espacio.

El cambio climático global en curso está escalando rápidamente el valor estratégico de recursos como el bosque tropical, la biodiversidad y el agua, que medirán dentro de poco tiempo el poder internacional de negociación de los países según su disponibilidad de estos recursos. Colombia tiene condiciones para ser una potencia en esos tres campos si adopta políticas agresivas y eficaces para revertir la destrucción de sus selvas por el narcotráfico y si usa más eficientemente la tierra de acuerdo con su vocación. Las 250.000 quemas anuales para despejar tierras amazónicas brasileñas para la ganadería y los biocombustibles emiten tanto dióxido de carbono a la atmósfera como todos los automotores de Europa Occidental, agravando el cambio climático global. Si Colombia, en contraste, blinda su bosque amazónico contra la colonización coquera podría reclamar una compensación internacional que premie su contribución al equilibrio climático global.

La ausencia de políticas públicas para resolver los conflictos agrarios abre la puerta para que sean reemplazadas por políticas privadas o comunitarias, que parten del hecho de que el control de la tierra es función de la seguridad. El desplazamiento forzado es una opción por la seguridad a costa de la tierra para quienes están desprotegidos entre los fuegos cruzados de los grupos armados, y afecta más a los campesinos pobres, pero también a medianos y grandes propietarios. La opción por la tierra supone afrontar la seguridad como una de tres posibilidades: como protección del Estado, como protección privada propia o negociada con los grupos armados, o como riesgo individual asumido por decisión o por necesidad. El país tiene una geografía política más o menos definida, que distingue regiones donde prevalece una forma de seguridad u otra, con cambios temporales según los encuentros armados entre adversarios, y que determina cuales son los grupos humanos ganadores y perdedores.

Una de las consecuencias más serias de la violencia es el agravamiento de una pauta irracional de distribución de la población en el territorio, que suma dos problemas: el conflicto originado en la distribución de la propiedad de la tierra y el conflicto de usos del suelo, que consiste en la discrepancia entre la vocación natural y los usos efectivos que los poseedores dan a los recursos. La propuesta es enfocar primero la atención en el conflicto de usos de la tierra, porque es el resultado estructural acumulado de los desequilibrios de poder entre el campesinado y los grandes propietarios y porque el conflicto de usos determina la bajísima productividad global del sector agrario colombiano y el acelerado deterioro de los recursos de suelos, bosques protectores y aguas que vive el país.

La política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe se dirige a fortalecer la fuerza pública para recuperar el dominio territorial del Estado. Una política coherente para la distribución y uso de la tierra se dirige a corregir las causas iniciales y las consecuencias últimas del conflicto armado, con lo cual contribuye directamente a la consolidación de la paz. Así concebida, la política de tierras es el contenido principal del pacto social que puede dar legitimidad a la necesaria recuperación del dominio estatal sobre el territorio. Esa política debe orientarse a desactivar los nexos entre tierra y conflicto, que en el caso colombiano son de tres tipos:

1. Las disputas directas por la tierra, donde se pueden distinguir tres motivos preponderantes:
 - a) La acumulación de la tierra como fuente de poder, como es el caso del sistema social del latifundio en grandes áreas de la Costa Atlántica, como ocurre en Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena y Cesar;
 - b) La lucha por la posesión de la tierra como factor de supervivencia, que se manifiesta en regiones donde los campesinos y los grupos étnicos reclaman su territorialidad (Cauca, Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta);
 - c) La violencia ejercida para lograr el control territorial y la seguridad militar de los grupos armados, que causan desplazamiento

de los pobladores y reapropiación de la tierra, como sucede en las zonas fronterizas de Urabá, Norte de Santander y Putumayo, y en regiones como el Magdalena Medio y el piedemonte de la Cordillera Oriental.

2. La pobreza y el desempleo rural en regiones de minifundio deprimido, donde se sobre-utiliza la tierra, son condiciones que favorecen la colonización y el reclutamiento por los grupos armados. Así ocurre en las regiones marginales del café y en las áreas de minifundio de la región andina.
3. La existencia de áreas donde la propiedad de la tierra no está regulada por el Estado, como aquellas donde se expande la frontera agraria, dan a los actores armados la oportunidad de ofrecer bienes colectivos (justicia y seguridad) para lograr apoyo de la población.

La propuesta central es coordinar los instrumentos de política, comenzando con el catastro y el predial, para que el uso de la tierra se acerque progresivamente a su vocación natural – agricultura, ganadería, agroforestal y conservación –, con lo cual se resuelven los dos problemas fundamentales de distribución: la subutilización derivada de la concentración de la propiedad y la sobreutilización por la escasez de tierras y el minifundio. La propuesta daría por resultado una redistribución de la propiedad enfocada a atender las consecuencias directas del conflicto armado sobre la población en su relación con el territorio. De esa manera el Estado ejercería dominio efectivo y sellaría un pacto social que le aseguraría el apoyo de las comunidades rurales.

En la medida en que el valor catastral y el impuesto predial se acerquen al costo social de oportunidad de usar bien la tierra, esto es, para el fin señalado por su vocación natural, en esa medida disminuirá la presión por la acumulación de tierras ociosas, habrá mayor acceso para los pequeños productores y el Estado podrá honrar la defensa de los territorios de minorías étnicas y las reservas naturales. La mejor distribución de la tierra exige, como complemento, cerrar la frontera agraria, consolidar al campesinado de frontera con la creación de reservas campesinas, extinguir el dominio de tierras adquiridas con recursos ilícitos y relocalizar las colonizaciones de cultivos ilícitos en tierras productivas.

Estos objetivos de política, que surgen como soluciones razonables a los problemas de fondo del sector agrario, están muy lejos de poder ser formulados y convertidos en decisiones de políticas públicas. El sistema democrático colombiano, por su debilidad, ha sido profundamente intervenido por el ascenso de capas enriquecidas con el narcotráfico y la violencia organizada, que han conseguido una sobre-representación en los cuerpos de elección popular, para lograr que sus intereses privados prevalezcan sobre el interés público mediante la corrupción y la intimidación. La acción de la justicia ha comenzado un proceso de depuración de los políticos vinculados con acciones criminales de los paramilitares, que promete trazar un límite entre los medios lícitos e ilícitos para llegar al poder. A mediano plazo la aplicación efectiva de justicia abre las puertas a candidatos independientes del crimen organizado, que puedan agenciar intereses colectivos y renovar los organismos de toma de decisiones.

En algunas de las grandes ciudades ha habido desarrollos políticos que demuestran que es posible encausar las aspiraciones de cambio social con independencia del narcotráfico y las maquinarias políticas clientelistas y con resultados de gran impacto social y efectos modernizadores de la cultura ciudadana. Ese ha sido el caso de Bogotá, receptora de una cuarta parte de los desplazados del país, que desde la primera administración de Antanas Mockus comenzó un proceso virtuoso de volcar el grueso de los recursos a salud y educación, con lo que logró tejer una red de soporte de la población pobre con un gran efecto distributivo. También ha sido el caso de Medellín, que está logrando una reinserción exitosa y una notable reducción de la violencia (bajo el liderazgo del alcalde independiente Sergio Fajardo), después de haber sido la ciudad con el mayor impacto del narcotráfico y la violencia durante más de dos décadas.

El desplazamiento de población tiende a volverse irreversible (sólo el 11 por ciento de los desplazados desea retornar al lugar de origen) y el Estado, por tanto, debe planificar el nuevo desarrollo urbano con ese supuesto. Eso exige aumentar recursos para vivienda social y equipamiento urbano, salud pública y educación; y el medio más rápido y eficiente para aumentar recursos municipales es la actualización del catastro por autoavalúo predial y el aumento de tasas del impuesto.

La propuesta central es coordinar los instrumentos de política, comenzando con el catastro y el predial, para que el uso de la tierra se acerque progresivamente a su vocación natural – agricultura, ganadería, agroforestal y conservación –, con lo cual se resuelven los dos problemas fundamentales de distribución.

La seguridad ciudadana en los municipios receptores del desplazamiento dependerá de su capacidad de asimilación de la nueva población a la vida urbana y los servicios sociales. Experiencias exitosas como las de Bogotá y Medellín prueban que el gasto social oportuno contrarresta las dinámicas de descomposición social, mientras casos como los de San Salvador y Managua demuestran el efecto contrario cuando las políticas públicas fracasan en solucionar las necesidades básicas de la población en rápida urbanización.

En síntesis, hoy el problema agrario es distinto al que tenía el país al formularse la política de reforma agraria de los años sesenta del siglo XX, que buscó una redistribución de la tierra para contrarrestar los extremos del latifundio y el minifundio, por razones de justicia social. La concentración de la propiedad rural ha aumentado por la adquisición de tierras por narcotraficantes y el despojo de campesinos y grandes propietarios por los grupos paramilitares y las guerrillas. La tercera parte de la población campesina ha sido desplazada a las ciudades por efecto de la violencia armada. Cambió la composición sectorial de la agricultura al reducirse el área de cultivos transitorios, aumentar la de cultivos de tardío rendimiento y, especialmente, por el aumento del área de pastos para ganadería extensiva.

La situación ha empeorado desde el punto de vista distributivo por la expropiación ilegal del campesinado, pero el cambio más notorio ha sido la mayor ilegitimidad del régimen de propiedad de la tierra, por el ingreso de grandes capos del narcotráfico y señores de la guerra al conjunto de las élites propietarias. La esperanza de revertir estos procesos de desplazamiento de la población es muy remota, porque una vez rota la estructura de las comunidades rurales, la población campesina inicia un proceso de urbanización irreversible para dejar atrás el pasado de horror y buscar nuevas alternativas para la nueva generación.

Esta nueva situación no ha sido reconocida por las dirigencias urbanas de los lugares de recepción de desplazados y, por tanto, no existen planes serios para dotar de vivienda y servicios urbanos a la nueva población, a la que se tiende a ver como integrada por forasteros a quienes no corresponde atender sino en forma de ayuda humanitaria de emergencia. Tarde o temprano las ciudades receptoras deberán asumir a los nuevos ciudadanos, sea como proceso espontáneo y caótico o como proceso dirigido y canalizado en forma productiva. Del camino escogido por cada ciudad dependerá que se produzcan o eviten los efectos destructivos de la asimilación de estas nuevas poblaciones urbanas, con su carga de delincuencia y violencia.

En cuanto al sector agrario, el país también deberá definir políticas públicas para ordenar la población en el territorio de acuerdo con las nuevas exigencias de la globalización económica, para disminuir los conflictos de uso y aumentar la competitividad del sector, y para resolver los crecientes problemas de pobreza campesina. Un tema sectorial importante es el papel de los cultivos ilícitos, que en parte son el resultado de una política de expulsión de campesinos fuera de la frontera agraria como alternativa a la distribución de la tierra. La propuesta más conveniente es pensar en el cierre de la expansión de la frontera de colonización con la ampliación de reservas naturales y territorios de minorías étnicas y la reubicación de cultivadores ilícitos campesinos dentro de la frontera económica, con acceso a infraestructura y mercados, ya expuesta en este ensayo.